

En omöjlig dialog?

Utsikter för förhandling med jihadister i Mali

Gabriella Körling

Under ett decennium har Mali genomlevt en alltmer komplex och geografiskt utspridd säkerhetskris. Det försämrade säkerhetsläget, internationella militära insatser till trots, har ställt frågan om förhandling med terroristklassade grupper på sin spets. Å ena sidan finns ett ökat folkligt och politiskt stöd i Mali för dialog med inhemska jihadister. Å andra sidan motsätter sig Frankrike, ledaren för militära kontraterroroperationer i Mali, varje form av närmande till terrorlistade grupper. Det här memot tydliggör de viktigaste argumentationslinjerna i debatten om dialog med jihadister, från både maliskt och franskt perspektiv och analyserar utsikterna för att förhandling ska ske. Memot indikerar att det finns stora utmaningar i att få till stånd en formell nationell dialog med meningsfullt sakinnehåll.¹

Den nuvarande krisen i Mali har delvis sitt ursprung i Tuaregupproret i norra Mali i januari 2012. Upproret leddes av separatiströrelsen MNLA (*Mouvement National pour la Libération de l'Azawad*) och skrev in sig i en lång historia av konflikter och motsättningar mellan grupper i norra Mali och regeringen i Bamako. Det som var annorlunda den här gången var att våldsbejakande jihadistiska grupper deltog i striderna mot den maliska regeringen, däribland AQIM (*al-Qaida i Islamiska Maghreb*), allierad med al-Qaida och terrorstämplad av USA och FN, och utbrytargruppen MUJAO samt den lokala jihadistiskt inspirerade gruppen Ansar Dine. Stärkt av kombattanter och vapen från Libyen (som en följd av Gaddafis fall) och med understöd från jihadistgrupperna lyckades MNLA göra stora landvinningar. Ett omfattande missnöje med den dåvarande presidenten Amadou Toumani Tourés hantering av krisen ledde till en statskupp den 24 maj 2012. Den 6 april 2012 utropade MNLA den självständiga staten Azawad, men tappade snabbt inflytande och kontroll över territoriet till sina forna allierade. Jihadisterna etablerade en "jihadist proto state" i norra Mali, inklusive regionhuvudstäderna Gao, Kidal och Timbuktu.²

Efter en begäran av Malis övergångsregering satte Frankrike i januari 2013 in Operation Serval för att stoppa

gruppernas framfart söderut. De franska styrkorna lyckades med detta och drev även ut dem från regionhuvudstäderna i norra Mali som de hade ockuperat och styrt. Jihadisterna etablerade sig istället på landsbygden och expanderade söderut till centrala Mali, för att så småningom även korsa gränsen till Burkina Faso och Niger. I juni 2015 signerades ett fredsavtal i Alger mellan den maliska regeringen och grupper som stridit för självstyre. Fredsprocessen fokuserade på separatisternas politiska krav och uteslöt de terrorstämplade jihadistiska grupperna som istället skulle bekämpas militärt. Den franskledda militära kontraterrorinsatsen Barkhane sjuksattes i augusti 2014 för att ta över efter Operation Serval. Att besegra dessa grupper med militära medel har dock visat sig svårt. Grupperna har varit skickliga på att utnyttja lokala motsättningar mellan och inom befolkningsgrupper samt det utbredda missnöjet med staten. I takt med att jihadisterna rekryterat nya medlemmar har även antalet lokala milisgrupper ökat för att skydda lokalbefolkningen. Därmed har konfliktbildningen blivit alltmer komplex och våldet ytterligare eskalerat, med ett ökat antal internflyktingar och döda i konfliktrelaterat våld som följd.³

Det kontinuerligt försämrade säkerhetsläget har givit bränsle till diskussionen om huruvida en förhandling

1 Memot är skrivet inom ramen för FOI:s Afrikaprojekt, som finansieras genom Regeringskansliets anslag för säkerhets- och försvarspolitisk forskning och analys (SOFFA). Memots analys är baserat på internationell och malisk medierapportering, offentliga uttalanden och tidigare forskning. Översättningar av citat är gjorda av författaren.

2 Alex Thurston, *Jihadists of North Africa and the Sahel: Local Politics and Rebel Groups* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), s.128.

3 Enligt UCDDP konflikt databas har antalet döda i konfliktrelaterat våld ökat stadigt sedan 2017 för att nå en ny höjd under 2020 som en följd av jihadistiskt våld, attacker från milisgrupper, interkommunitära konflikter och den Maliska arméns utomrättsliga avrättningar. <https://ucdp.uu.se/> [hämtad 2021-10-25]. Enligt OCHA dubblerade antalet internflyktingar inom loppet av två år, från 187 000 år 2019 till 401 000 år 2021. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2021_mali_humanitarian_snapshot_novembre_10102021.pdf [hämtad 2021-10-25].

med maliska jihadisterna skulle kunna vara en väg ut ur konflikten. Efter att länge ha motsatt sig förhandling med terroriststämplade grupper öppnade den dåvarande presidenten Ibrahim Boubacar Keita (IBK) i februari 2020 upp för dialog med de två maliska jihadistledarna Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa samt deras al-Qaida anslutna grupp JNIM. Mali kom därmed på kollisionskurs med Frankrike, som bestämt motsätter sig förhandling med terroristgrupper.

Hur bör man förstå öppningen för dialog i Mali? Hur ser utsikterna för fredsförhandlingar mellan den maliska regeringen och JNIM ut? Vad skulle en förhandling i praktiken kunna handla om? Det här memot tar sig an dessa frågor i tre steg. Först redogörs för den roll förhandlingar och dialog hittills har spelat i den maliska konflikten. Därefter analyseras de huvudsakliga argumentationslinjerna för och emot dialog från Mali och Frankrike. Den tredje och avslutande delen fördjupar sig i JNIM som möjlig förhandlingspartner och lyfter några knäckfrågor som en förhandling skulle stå inför.

KONFLIKTENS FÖRHANDLINGSHISTORIA

Det här avsnittet redogör för hur den internationella och nationella synen på samtal med de olika jihadistgrupper som är aktiva i Mali har förändrats under konfliktens gång. När upproret bröt ut i norra Mali 2012 fanns olika åsikter bland internationella aktörer om hur konflikten skulle hanteras. Algeriet förespråkade till exempel en politisk lösning, medan Frankrike tidigt menade att närvaron av islamistiska terroristgrupper påkallade militära medel.⁴ För Algeriet och den västafrikanska regionala organisationen ECOWAS bedömdes vägen till en politisk lösning gå genom Ansar Dine. Ansar Dine leddes av Iyad ag Ghali, en nyckelfigur i tidigare Tuareguppror, före detta konsul i Saudiarabien och flitigt anlita medlare i kidnappningsförhandlingar med AQIM. Iyad ag Ghali hade blivit utan

en ledande ställning i MNLA när rebellupproret bröt ut.⁵ Istället skapade han Ansar Dine, som till skillnad från MNLA hade en tydligt religiös ideologisk linje. Medan AQIM och MUJAO var terrorklassade av USA och FN ansågs Ansar Dine åtminstone till en början svårare att definiera. Till skillnad från AQIM och MUJAO bestod Ansar Dine dessutom huvudsakligen av malier.

Under ledning av ECOWAS och Algeriet inleddes samtal med Ansar Dine med målet att få Iyad ag Ghali och Ansar Dine att fränsäga sig kontakterna med AQIM och MUJAO, och, att tillsammans med MNLA acceptera en politisk lösning.⁶ Parterna kom överens om en humanitär korridor och ett tillfälligt vapenstillestånd.⁷ I januari 2013 avbröts dock förhandlingarna på grund av splittring inom Ansar Dine mellan mer militanta och mer förhandlingsinriktade ledare. Medan Iyad ag Ghali och delar av ledarskiktet anslöt sig till AQIM och MUJAOs väpnade avancemang söderut mot centrala Mali och staden Konna, stannade mer moderata ledare kvar i förhandlingarna för att sedan skapa utbrytargruppen HCAU (*Haut conseil pour l'unité de l'Azawad*).⁸ Den kvarvarande delen av Ansar Dine klassades därefter som en terrororganisation av USA och FN.⁹

De väpnade grupper som kategoriserades som terrorister – AQIM, MUJAO och senare även Ansar Dine – uteslöts ur arbetet med det slutgiltiga fredsavtalet som skrevs under i juni 2015. En stor del av förarbetet med fredsavtalet bestod av försök att separera ”icke terrorister” från ”terrorister” och att identifiera, avgränsa och samordna de icke-jihadistiska väpnade grupperna som stridit i norra Mali.¹⁰ MNLA tillsammans med HCAU formade CMA (La Coordination des Mouvements de l'Azawad) som tillsammans med La Plateforme (en sammanslutning av regeringsvänliga väpnade grupper) skrev under det slutgiltiga avtalet med regeringen. Givet deras de facto betydelse för konfliktutvecklingen har de jihadistiska terrorgrupperna

4 Djallil Lounnas, "Confronting Al-Qa'ida in the Islamic Maghrib in the Sahel: Algeria and the Malian crisis", *The Journal of North African Studies* 19:3 (2014), s.810.

5 Thurston 2020, s.129.

6 Lounnas 2014, s.823.

7 "Mali Islamist group says ends ceasefire with government", *Reuters* 4 januari 2013, <https://www.reuters.com/article/us-mali-crisis-ansardine-idUSBRE9030CY20130104> [hämtad 2021-08-24].

8 Tim Jan Roetman, Marie Migeon & Véronique Dudouet, *Salafi jihadi armed groups and conflict (de-) escalation: The case of Ansar Dine in Mali*, Case Study Report. (Berlin: Berghof Foundation, 2019), s.26. Ferdaous Bouhleh, (*Ne pas dialoguer avec les groupes "djihadistes" au Mali ? : Entre contradictions normatives, 'manqués' de la médiation... et nécessité heuristique*, Rapport d'études de cas. (Berlin: Fondation Berghof, 2020), s.34.

9 Thurston 2020, s.140

10 Magdalena Tham Lindell, *Ur askan i elden: Förutsättningar för intervention i norra Mali* (FOI-R-3506-SE, 2012), s.24.

omnämnts som ”outtalade faktorer” i den maliska fredsprocessen.¹¹ Vissa experter bedömer att det var ett misstag att helt utesluta jihadistgrupperna från fredsförhandlingarna efter att ha sett hur snabbt situationen försämrades trots betydande militära insatser.¹²

DE NATIONELLA KONFERENSERNA: ETT TABU BRYTS

I konfliktens tidiga skede förespråkade enstaka röster i Mali, främst oppositionspolitiker och religiösa ledare, dialog med Iyad ag Ghali och Ansar Dine på liknande sätt som separatistgrupperna i norr givits möjlighet att förhandla med regeringen.¹³ Delar av opinionen i Bamako såg både rebellgrupperna och Ansar Dine som hot mot Malis territoriella integritet.¹⁴ Givet det starka militära stödet från Frankrike hade dock regeringen inget större intresse av att försöka få med Ansar Dine i fredsprocessen.¹⁵ Det var inte förrän 2017 som frågan om förhandling med jihadisterna verkligen kom upp på den nationella agendan under en konferens för nationellt samförstånd. Konferensen var en del av implementeringen och förankringen av 2015 års fredsavtal. I den veckolånga konferensen deltog sociala och politiska aktörer från hela Mali, t.ex. representanter för de parter som skrivit under fredsavtalet, statliga institutioner, politiska partier, fackföreningar, religiösa organisationer samt andra representanter från civilsamhället.¹⁶ Målet var att utveckla rekommendationer för det fortsatta arbetet med fred och försoning.¹⁷ När konferensen hölls hade säkerhetsläget förvärrats och våldet tagit fäste i centrala Mali. Konferensdeltagarna utarbetade

ett antal rekommendationer för fredsprocessen t.ex. en snabbare implementering av fredsavtalet, ökat ekonomiskt stöd till Ministeriet för försoning samt det mer kontroversiella förslaget att förhandla med ”krigförande parter i norra och centrala Mali, i synnerhet Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa”.¹⁸

Rekommendationen om förhandling med två av de mest profilerade jihadistledarna fick stor uppmärksamhet nationellt och internationellt och orsakade debatt i Malis politiska elit, i media och i civilsamhället.¹⁹ Direkt efter konferensen uttryckte den maliska regeringen öppenhet till idén om förhandling. Den dåvarande ministern för försoning sade till exempel att ”Mali är redo att förhandla med alla sina barn” och intygade att han var ”övertygad om att Mali inte skulle vägra en dialog med Iyad ag Ghali och Hamadoun Koufa inom ramen av en republikansk och sekulär stat”.²⁰ Efter konferensen gjordes flera formella och informella försök att skapa en dialog med Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa. Bristen på konsensus bland styrande politiker och det faktum att flera internationella aktörer – främst Frankrike – motsatte sig förhandlingar gjorde dock att frågan försvann från dagordningen.²¹ I en intervju i februari 2018 försäkrade president IBK att det var otänkbart att förhandla med jihadisterna.²²

I december 2019, när säkerhetssituationen ytterligare försämrats samtidigt som missnöjet med regeringen ökat, kallade president IBK till en ny nationell konferens – *Dialogue National Inclusif* (DNI). Konferensen presenterades som ett tillfälle att föra en öppenhjärtig

11 Arthur Boutellis & Marie-Joëlle Zahar, *A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement*. (New York: International Peace Institute, 2017), s.31.

12 Judd Devermont & Marielle Harris, “Why Mali Needs a New Peace Deal”, *Commentary: Center for Strategic & International Studies* (CSIS) 15 april 2020, <https://www.csis.org/analysis/why-mali-needs-new-peace-deal> [hämtad 2021-10-29].

13 Abdoulaye Ouattara, “Dialogue avec les djihadistes: l’histoire donne raison à Mahmoud Dicko”, *Info-Matin* 14 februari 2020, <https://www.maliweb.net/insecurite/dialogue-avec-les-djihadistes-lhistoire-donne-raison-a-mahmoud-dicko-2859501.html> [hämtad 26-08-2021].

14 Bruce Whitehouse, “Public perceptions of violent extremism in Mali”, i *African Border Disorders: Addressing Transnational Extremist Organizations*, red. Olivier J. Walther & William F.S Miles. (New York: Routledge, 2019).

15 Bouhlel 2020, s.36.

16 Ousmane Sy, Ambroise Dakou & Kadari Traore, *La Conférence d’Entente Nationale: Mise en œuvre et leçons apprises pour le dialogue national au Mali* (Berlin: Berghof Foundation, 2018).

17 République du Mali, *Actes de la Conférence d’Entente Nationale, 27 Mars – 2 Avril 2017* (Bamako: République du Mali, 2017), s.62.

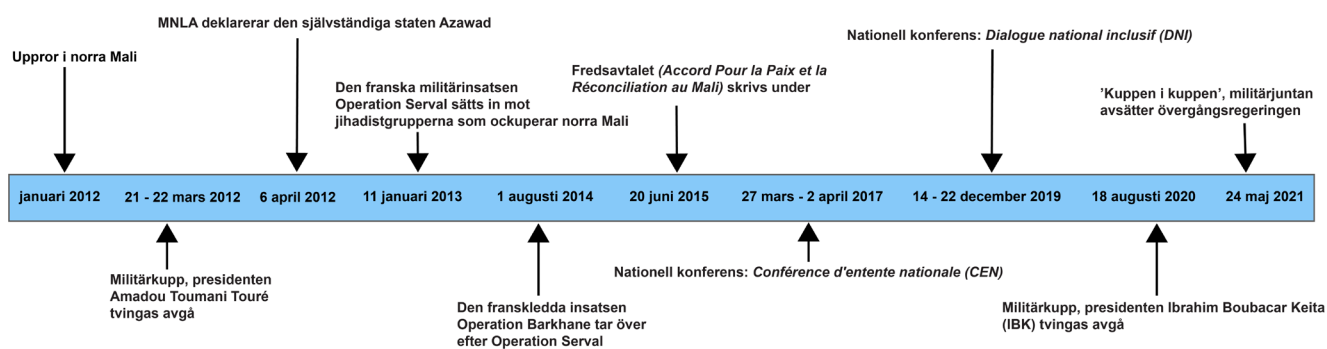
18 République du Mali 2017, s.62.

19 Alex Thurston, “Speaking with Jihadists: Mali Weighs Its Options”, IPI Global Observatory 25 maj 2017, <https://theglobalobservatory.org/2017/05/jihadism-mali-al-Qaida-france-keita/> [hämtad 2021-10-29].

20 “Conférence d’entente nationale au Mali: dialoguer avec les jihadistes”, *Radio France Internationale* [RFI] 3 april 2017, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20170403-mali-conference-entente-nationale-dialoguer-jihadistes> [hämtad 2021-10-29].

21 Bouhlel 2020, s.50.

22 “Ibrahim Boubacar Keita: Pas questions de négocier avec les djihadistes”, *Le Monde* 22 februari 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/22/ibrahim-boubacar-keita-pas-question-de-negocier-avec-les-djihadistes_5260800_3212.html [hämtad 2021-10-29].



diskussion för att hitta en väg ur krisen.²³ Arbetet med konferensen började med möten på lokal nivå och engagerade totalt cirka 3000 deltagare inklusive representanter från politiska partier, traditionella och religiösa ledare, kvinnoorganisationer, ungdomsorganisationer, ekonomiska aktörer, fackföreningar samt signatärerna av fredsavtalet.²⁴ Konferensen avslutades med antagandet av fyra resolutioner – bl.a. att man skulle organisera parlamentsvalet som hade skjutits upp på grund av säkerhetssituationen och rekommendationen att inleda en dialog med Iyad ag Ghaly och Amadou Kouffä i syfte ”att skapa fred i Mali”.²⁵ Någon månad senare hörsammade presidenten uppmaningen. I en intervju i februari 2020 bekräftade IBK att han hade gett en hög tjänsteman i uppdrag att inleda samtal med Amadou Kouffä och Iyad ag Ghali.²⁶ IBK hänvisade bland annat till folkets vilja (som uttryckts under den nationella konferensen) och till det ansvar han hade att försöka få slut på våldet med alla tillgängliga medel.

De nationella konferenserna spelade en viktig roll i den officiella vändningen i förhandlingsfrågan. Nationella dialoger är alltså sedan de nationella konferenserna på 1990-talet ett vanligt sätt att hantera politiska kriser i många länder i Afrika.²⁷ Även om sådana politiska övningar inte undkommer kritik är idén om ett brett deltagande och stark folklig

förankring legitimitetsskapande.²⁸ I det här fallet gav de nationella konferenserna legitimitet till en kontroversiell ståndpunkt i ett sammanhang där de flesta internationella aktörer uteslutit dialog som en väg ut ur konflikten.

DEN OFFENTLIGA DEBATTEN OM FÖRHANDLING I MALI

Stödet för dialog med jihadisterna har ökat i takt med att säkerhetsläget förvärrats trots betydande nationella, regionala och internationella militära insatser. Samtidigt har det som från början främst framstod som ett hot från internationella terrorgrupper som AQIM med ett internationellt präglat medlemskap, med tiden kommit att utvecklas till en mer nationellt präglad rörelse ledd av malier. Denna ”endogeniserade” rörelse har varit möjlig genom rekryteringen av kombattanter från olika befolkningsgrupper på landsbygden som är djupt missnöjda med staten och upplever sig vara marginaliserade.²⁹

En vanligt återkommande åsikt är att en dialog mellan malier, med ”nationens söner” måste vara möjlig.³⁰ Förespråkare för dialog lyfter fram att det finns en lång tradition av och därmed en kulturell modell för dialog som har använts i andra konfliktsituationer.³¹ I den offentliga debatten presenteras förhandlingsfrågan även som en fråga om suveränitet i relationen till internationella aktörer.

23 “Mali : le dialogue national inclusif, solution pour sortir de la crise ?” *Radio France Internationale* (RFI) 14 december 2019, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191214-mali-ouverture-dialogue-national-inclusif-dni-ibk-ibrahim-boubacar-keita> [hämtad 26-08-2021].

24 Aïssatou Diallo, “Un ‘dialogue national inclusif’ au Mali : comment, avec qui et pour quoi faire ?”, *Jeune Afrique* 10 oktober 2019, <https://www.jeuneafrique.com/840846/politique/un-dialogue-national-inclusif-au-mali-comment-avec-qui-et-pour-quoi-faire/> [hämtad 2021-11-04].

25 Cyril Bensimon, “Au Mali, Ibrahim Boubacar Keita assume un dialogue avec les djihadistes”, *Le Monde Afrique* 12 februari, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/12/sahel-le-president-malien-assume-un-dialogue-avec-les-djihadistes_6029246_3212.html [hämtad 2021-08-26].

26 “Mali’s president admits to holding talks with senior jihadist leaders”, *France 24* 10 februari 2020, <https://www.france24.com/en/20200210-exclusive-mali-s-president-acknowledges-dialogue-with-jihadist-leaders> [hämtad 2021-11-04].

27 Andreas Mehler, Dennis M. Tull & Miriam Glund, *Dialogue as the new mantra in responding to political crisis in Africa? The cases of Mali and Cameroon*, ABI Working Paper No.17. (Freiburg: februari 2021), s.18.

28 Mehler, Tull & Glund 2021; Sy, Dakou & Traore 2018.

29 Yvan Guichaoua & Mathieu Pellerin, *Making peace, building the state: Relations between central government and the Sahelian peripheries in Niger and Mali*, Étude de l’Institut de recherche stratégique de l’École militaire - issue 51. (ISREM: 2018), s.46.

30 Roetman, Migeon & Dudouet 2019, s.5.

31 Ferdaous Bouhleh, “Inter-community meetings as a mechanism for ‘bottom-up peacebuilding’ in Mali: Beliefs, uses, and limits of a politics of substitution (1990-2019)”, *Afrique contemporaine* 3:267-268 (2018).

Mali ska inte underkasta sig Frankrikes påbud utan det är upp till Malis befolkning att bestämma hur de vill ta sig ur krisen.³² Den här ståndpunkten ges näring av en mer allmän kritik av de internationella militära insatserna ofta riktade mot Frankrike. I debatten ställs behovet av att hitta en lokal lösning emot Frankrikes motstånd till dialog.³³ Malis beroende av Frankrikes militära stöd innebär en svår balansgång för de styrande i Bamako. Samtidigt som Malis regering inte vill alienera Frankrike vill den inte heller framstå som att den lägger sig helt platt för Frankrikes krav. Regeringen måste också förhålla sig till den del av opinionen som är mer negativt inställd till dialog. Argument mot dialog i malisk opinion liknar de som används av internationella aktörer, t.ex. att jihadisterna liksom andra terrorister är våldsamma "nihilister" och saknar politisk agenda, vilket betyder att det inte finns några sakfrågor att förhandla om.³⁴ Människorättsorganisationer har dessutom varnat för att förhandlingar kan leda till att brott inte kommer straffas.³⁵ Andra pekar på att det finns en risk att regeringen ger efter för många av jihadisternas krav, vilket skulle skapa mer utrymme för en salafistisk tolkning av Islam till nackdel för sufismen.³⁶ Enligt en opinionsundersökning från 2018 var 64,5 % av de tillfrågade positivt inställda till en dialog med Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa, en siffra som dock varierade mycket från region till region.³⁷ Vissa forskare menar att de som drabbats hårdast av våldet i utsatta delar av landsbygden är mer positivt inställda till dialog än folk i städer.³⁸ Det mest högljudda motståndet kommer från den "sekulära" eller "intellektuella" eliten som ser en eventuell förhandling som ett hot mot det sekulära statsskicket och separationen mellan stat och religion. Trots politikernas intyganden om 'folkets vilja' är synen på dialog således långt ifrån enhällig.

Nyckelpersoner

Iyad ag Ghali – Malier från Kidal, rebelledare i tidigare tuareguppror, grundare och ledare för Ansar Dine och sedan 2017 ledare för JNIM.

Amadou Kouffa – (alt. stavning Hamadoun Koufa) Malier och imam från Mopti-regionen, grundare och ledare för *Katiba Macina* som är del av JNIM.

Mamadou Dicko – Salafistisk imam, ordförande för HCIM mellan 2008 och 2019.

Ibrahim Boubacar Keita (IBK) – President mellan 2013 och 2020, avsattes i en statskupp i augusti 2020.

Moctar Ouane – Politiker och premiärminister i den första övergångsregeringen mellan september 2020 och maj 2021.

Bah N'Daw – Politiker och pensionerad överste, president i den första övergångsregeringen mellan september 2020 och maj 2021.

Assimi Goïta – Överste, juntaledare i kuppen som avsatte IBK, president sedan maj 2021 då juntan avsatte övergångsregeringen.

Choguel Kokalla Maïga – Politiker, tillsattes som premiärminister i den andra övergångsregeringen i juni 2021.

DIALOGFRÅGAN PÅ REGERINGSNIVÅ I BAMAKO

Trots en betydande politisk instabilitet i Bamako, där två statskupper skett inom loppet av 11 månader, har förhandlingsfrågan levt vidare. Efter IBKs tillkännagivande i början av 2020 gjordes det inte några fler offentliga tillkännagivanden om dialog med jihadistledarna. I augusti 2020 avsattes IBK av militären efter en våg av folkliga protester och i maj 2021 avsatte militärjuntan övergångsregeringen i ännu en statskupp ("kuppen i kuppen"³⁹). Den första övergångsregeringen, som leddes av

32 Falaye Keïta, "Dialogue avec les 'Djihadistes': Le Mali doit affirmer sa pleine souveraineté", *Le Pélican*, 29 oktober, 2020, <https://www.maliweb.net/insecurite/dialogue-avec-les-djihadistes-le-mali-doit-affirmer-sa-pleine-souverainete-2901789.html> [hämtad 2021-10-29].

33 Se till exempel Aliou Touré, "Edito: Le nécessaire dialogue avec Iyad", *Le Démocrate* 28 februari 2019; "Sortie de l'impasse sécuritaire au Mali: Le dialogue avec les terroristes, une option!", *Le Pélican* 5 mars 2021, <http://news.abamako.com/h/248537.html> [hämtad 2021-06-10].

34 International Crisis Group (ICG), Speaking with the 'Bad Guys': Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists, Africa Report nr. 276, (ICG: 2019), s. 11.; Zié Ouattara, "Négociations avec des 'Djihadistes maliens': Le Mali a-t-il emprunté un chemin périlleux"; *Le Pays* 26 november 2020, <https://mali24.info/negociations-avec-des-djihadistes-maliens-le-mali-a-t-il-emprunte-un-chemin-perilleux/> [hämtad 2021-06-10].

35 International Crisis Group (ICG) 2019, s.16.

36 International Crisis Group (ICG) 2019, s.16.

37 Friedrich-Ebert-Stiftung, *Mali-Mètre, Enquête d'opinion "Que pensent les Malien(ne)s ?"*, Nr. 10. (Friedrich-Ebert-Stiftung, Mali: 13-27 oktober 2018), s.126.

38 Boubacar Haidara & Sékou Amadou Traoré, "Fin de l'opération Barkhane au Mali, mythe ou réalité?" *The Conversation* 24 augusti 2021, <https://the-conversation.com/fin-de-l-operation-barkhane-au-mali-mythe-ou-realite-166291> [hämtad 2021-11-05].; Marc-Antoine Pérouse de Montclos, "Faut-il négocier avec les djihadistes au Sahel?", *Politique étrangère* 1 (2020), s.178.

39 Boubacar Haidara, "Inside Mali's coup within a coup", *The Conversation* 26 maj 2021, <https://theconversation.com/inside-malis-coup-within-a-coup-161621> [hämtad 2021-09-13].

premiärminister Moctar Ouane och president Bah N'Daw, inkluderade ”dialog med radikala maliska grupper” i sin färdplan för övergångsperioden.⁴⁰ Bland annat avsåg övergångsregeringen organisera ett medlingsuppdrag (*missions de bons offices*) och utarbeta en strategi för dialog och avradikalisering. I intervjuer och vid presskonferenser rättfärdigade premiärministern Moctar Ouane öppningen för dialog med hänvisning till att en bred och inkluderande diskussion skulle definiera en ny väg framåt för hela landet.⁴¹ Ouane betonade också att regeringen såg dialog som ett komplement till de militära insatserna.⁴²

Den andra övergångsregeringen som tillsattes efter ”kuppen i kuppen” – under ledning av kuppmakaren och översten Assimi Goïta och den civila politikern Choguel Maïga – har också varit positivt inställd till dialog.⁴³ I oktober 2021 tillkännagav ministern för religiösa frågor att övergångsregeringen gett dem i uppdrag att inleda ett medlingsuppdrag för att etablera en dialog med Iyad ag Ghaly och Amadou Kouffa vilket de i sin tur anförtrött till Malis islamiska råd (*Haut Conseil Islamique du Mali*, HCIM).⁴⁴ Det här dementerades dock snabbt av premiärministern Choguel Maïga i ett pressmeddelande där han samtidigt berömde ”frivilliga initiativ”.⁴⁵ Dementin har tolkats som antingen ett tecken på rädsla för hur internationella partners – främst Frankrike – ska reagera eller som ett resultat av oenighet på regeringsnivå om vem som ska leda ett formellt dialoginitiativ.⁴⁶ De motsägelsefulla beskedet från övergångsregeringen illustrerar även det faktum att förhandlingsfrågan trots den offentliga öppningen för

dialog fortfarande omgärdas av ambivalens. En del av ambivalensen har att göra med Frankrikes motstånd till dialog eftersom Mali är beroende av franskt militärt stöd i den väpnade kampen mot jihadisterna. Dessutom skulle en eventuell förhandling ställa regeringen inför flera svåra och kontroversiella frågor, vilket memot återkommer till senare.

FRANKRIKES POSITION

Förhandling med jihadistiska terrorgrupper har varit en röd linje för Frankrike genom hela konflikten. Det officiella ställningstagandet är att man av principiella skäl varken kan eller bör förhandla med terrorister. Även när regeringen i Bamako har öppnat för en eventuell förhandling har Frankrike bestämt motsatt sig dialog. Vid ett statsbesök i Bamako i april 2017, strax efter den nationella konferensen som uppmanat till dialog, uttryckte Frankrikes dåvarande utrikesminister Jean-Marc Ayrault att det enda sättet att bekämpa terrorister är genom militära medel; ”Vi är engagerade i en kamp ... Det är en kamp utan tvetydighet och mot terrorism”.⁴⁷ I oktober 2020, vid det första besöket i Bamako efter statskuppen i augusti 2020, förkastade Frankrikes utrikesminister Jean-Yves Le Drian det då liggande förslaget om en dialog med jihadisterna. Le Drian sade att den enda legitima fredsförhandling är den som förts med ett urval av väpnade grupper inom ramen för 2015 års fredsavtal.⁴⁸ I en intervju i *Jeune Afrique* upprepade Emmanuel Macron att den enda acceptabla dialogen är den som förs med politiska och separatistiska grupper

40 “Plan d’action du gouvernement: les grands chantiers de la transition”, *LEssor* 19 februari 2021, <https://www.lessormali.com/plan-daction-du-gouvernement-les-grands-chantiers-de-la-transition> [hämtad 2021-09-24].

41 “Désaccord entre la France et le Mali sur des pourparlers avec les jihadistes”, *France 24* 26 oktober 2021, <https://www.france24.com/fr/afrique/2021026-d%C3%A9saccord-entre-la-france-et-le-mali-sur-des-pourparlers-avec-les-jihadistes> [hämtad 2021-11-04].

42 “Le dialogue avec les terroristes est une volonté des Maliens”, assure le Premier ministre du Mali”, *France 24* 3 december 2020, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/invit%C3%A9-afrique/20210305-moctar-ouane-premier-ministre-malien-nous-combattons-le-terrorisme-quel-qu-il-soit> [hämtad 2021-11-08].

43 “Au Mali, le pouvoir officialise le dialogue avec les djihadistes liés à Al Qaïda”, *TV5 Monde* 20 oktober 2021, <https://information.tv5monde.com/afrique/au-mali-le-pouvoir-officialise-le-dialogue-avec-les-djihadistes-lies-al-qaïda-429262> [hämtad 2021-11-04].

44 “Mission de bons offices pour la stabilité du Mali: Le HCIM chargé de trouver un cadre de dialogue avec les radicaux maliens”, *Le Matin* 20 oktober 2021, <https://www.maliweb.net/societe/mission-de-bons-offices-pour-la-stabilite-du-mali-le-hcim-charge-de-trouver-un-cadre-de-dialogue-avec-les-radicaux-maliens-2948946.html> [hämtad 2021-11-08].

45 David Baché, “Négociations avec les jihadistes au Mali: pourquoi ce démenti du gouvernement?”, *Radio France Internationale* (RFI) 22 oktober 2021, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20211022-n%C3%A9gociations-avec-les-jihadistes-au-mali-pourquoi-ce-d%C3%A9menti-du-gouvernement> [hämtad 2021-11-08].

46 Baché 22 oktober 2021.

47 “Terrorisme: au Mali, Ayrault et Gabriel appellent l’UE à plus de solidarité”, *Radio France Internationale* [RFI] 8 april 2017, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20170407-mali-jean-marc-ayrault-sigmar-gabriel-ue-solidarite> [hämtad 2021-10-29].

48 “Désaccord entre la France et le Mali sur des pourparlers avec les jihadistes”, *France 24* 26 oktober 2021, <https://www.france24.com/fr/afrique/2021026-d%C3%A9saccord-entre-la-france-et-le-mali-sur-des-pourparlers-avec-les-jihadistes> [hämtad 2021-11-04].

inom ramen för fredsavtalet; ”man diskuterar inte med terrorister, man bekämpar dem”.⁴⁹

Frågan om förhandling fanns således med under G5 Sahel mötet i N’Djamena 15–16 februari 2021.⁵⁰ Efter mötet upprepade Macron Frankrikes motstånd mot dialog och deklarerade att G5 Sahel hade kommit överens om att inte förhandla med Iyad Ag Ghali och Amadou Kouffa – ”de är fiender... de är under inga omständigheter möjliga samtalspartners”.⁵¹ Istället skulle de franskledda militära operationerna fortsätta rikta in sig på ledarskiktet som en måltavla, i syfte att försvaga terroristgrupperna.

Motsättningen mellan Frankrike och Mali har förstärkts i och med den politiska instabiliteten i Bamako. Efter den andra statskuppen i maj 2021 uttryckte Macron sitt missnöje på en rad områden, däribland frågan om dialog. I en uppmärksam intervju sade Macron att Frankrike inte kan acceptera en illegitim regim och lade till att han inte kommer att fortsätta att skicka soldater till Mali om landet rör sig mot radikal islamism.⁵² Kort därefter (den 3 juni 2021), frös Frankrike tillfälligt sina gemensamma militära operationer med Malis armé i en tydlig markering mot militärjuntan. Ett av kriterierna för återupptagandet av samarbetet var att Mali reder ut vad Macron kvalificerade som en outhärdlig ambivalens i förhandlingsfrågan och intygar att de inte kommer inleda förhandlingar med jihadistledarna.⁵³ Samarbetet återupptogs efter en månad

efter samtal med övergångsregeringen men det framgick inte vad som sagts i förhandlingsfrågan.⁵⁴

För Frankrike har det militära engagemanget i Mali kostat mycket, inte bara i pengar, utan också i människoliv då fler än 50 franska soldater har mist livet inom ramen för Operation Barkhane. För Paris har en viktig motivering för ett långtgående engagemang i Mali varit att närvaron av jihadistiska terrorgrupper inte bara är ett hot mot Mali utan även innebär en säkerhetsrisk för Frankrike och Europa. I ett uttalande i februari 2021 beskrev chefen för DGSE (*Direction Générale de la Sécurité Extérieure*) Sahel och Syrien som två epicenter för den internationella terrorismen.⁵⁵

Acceptans för dialog med terrorister skulle också sannolikt möta stor inhemsk kritik i Frankrike. En parlamentarisk rapport om Barkhane från 2021 tar upp de negativa reaktionerna på en fångutväxling i oktober 2020 som en illustration av hur känslig frågan om förhandling är i Frankrike.⁵⁶ Fångutväxlingen innebar att cirka 200 fångar (varav 29 hade tillfångatagits av franska soldater) släpptes i utbyte mot fyra gisslan, däribland den maliska oppositionspolitikern Soumaila Cissé och den franska medborgaren Sophie Petronin. Agerandet möttes av kritik från allmänheten, soldater och politiker i Frankrike.⁵⁷ Den franska regeringen var snabb med att förklara att det var Mali som och hade lett förhandlingen och fattat beslut om att frige jihadisterna.⁵⁸

49 Benjamin Roger & Marwane Ben Yahmed, “Exclusif – Emmanuel Macron: ‘Entre la France et l’Afrique, ce doit être une histoire d’amour’”, *Jeune Afrique* 20 november 2020, <https://www.jeuneafrique.com/1076943/politique/exclusif-emmanuel-macron-entre-la-france-et-lafrique-ce-doit-etre-une-histoire-damour/> [hämtad 2021-11-04].

50 G5 Sahel är en regional sammanslutning som består av Niger, Mali, Burkina Faso, Mauretanien och Tchad och samarbetar runt frågor som rör säkerhet och utveckling.

51 Conférence de presse à l’issue du Sommet du G5 Sahel, Le Palais de l’Élysée, 16 februari 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=kmwQ5Hnt10Q> [09:35- 10:05] [hämtad 2021- 08-24].

52 Francois Clemenceau, “EXCLUSIF. Immigration, terrorisme, colonisation... Les confidences de Macron en Afrique”, *Le Journal du Dimanche* 29 maj 2021, <https://www.lejdd.fr/Politique/exclusif-immigration-terrorisme-colonisation-les-confidences-de-macron-en-afrique-4048401> [hämtad 2021-08-24].

53 “Voici les priorités que la France porte à l’international”, Presskonferens med Emmanuel Macron inför G7 mötet i Storbritannien, 10 juni 2021, https://www.youtube.com/watch?v=7QxSU48__Ak [1h11min- 1h13min] [hämtad 2021-08-24].

54 “La France reprend sa coopération avec l’armée malienne”, *Le Monde* 3 juli 2021, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/07/03/la-france-reprend-sa-cooperation-avec-les-forces-armees-maliennes_6086801_3212.html [hämtad 2021-08-26].

55 Elice Vincent, “Au Mali, les djihadistes ‘réfléchissent à des attaques en Europe’, selon le patron de la DGSE”, *Le Monde* 2 februari 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/02/au-mali-les-djihadistes-reflechissent-a-des-attaques-en-europe-selon-le-patron-de-la-dgse_6068492_3210.html [hämtad 2021-11-04].

56 La commission de la défense nationale et des forces armées, *Rapport d’information sur l’Opération Barkhane* (Paris: Assemblée Nationale, 2021), s.116.

57 Förhandlingarna hade inletts under IBK och hade sedan tagits över av militärjuntan/övergångsregeringen. Se Olivier Dubois, “Mali: une longue et bien tortueuse négociation”, *Le Point* 12 oktober 2020, https://www.lepoint.fr/afrique/mali-une-longue-et-bien-tortueuse-negociation-12-10-2020-2395899_3826.php [hämtad 2021-08-24].

58 “La France pas impliquée dans les négociations pour libérer les otages au Mali”, *VOA Afrique* 13 oktober 2020, [https://www.voafrique.com/a/la-france-pas-impliqu%C3%A9e-dans-les-n%C3%A9gociations-pour-lib%C3%A9rer-les-otages-au-mali-\(parly\)/5619877.html](https://www.voafrique.com/a/la-france-pas-impliqu%C3%A9e-dans-les-n%C3%A9gociations-pour-lib%C3%A9rer-les-otages-au-mali-(parly)/5619877.html) [hämtad 2021-09-24].

Jihadistgrupper

JNIM (*Jama'at at Nusrat al-Islam wal-Muslimin*) – Grundades 2017 och är en sammanslutning av flera olika grupper (Ansar Dine, Katiba Macina, al-Mourabitoun och AQIM). Grupperingen är allierad med al-Qaida och leds av Iyad ag Ghali. JNIM terrorlistades av USA och FN 2018.

Katiba Macina – Grundades 2015 av Amadou Kouffa, del av JNIM. Verksamma främst i centrala Mali men även i norra Burkina Faso.

Ansar Dine – Grundades 2011 av Iyad ag Ghali. Verksamma främst i norra Mali i området runt Kidal och upp till den algeriska gränsen. Terrorlistades 2013. Del av JNIM.

AQIM (al-Qaeda i Islamiska Maghreb) – Tidigare algeriska GSPC, grundades 2007 efter att ha svurit lojalitet till al-Qaeda. Terrorlistades 2002. Leds av algeriern Abu Ubayda Yusef al-Annabi.

ISGS (Islamiska staten i Storsahara) – Skapades 2015 av väst-Sahariern Adnan Abu Walid al-Sahraoui som dödades av franska styrkor i augusti 2021. Allierade med IS. Främst aktiva i regeringsområdet mellan Mali, Niger och Burkina Faso.

Trots Frankrikes tydliga ställningstagande mot dialog finns viss tendens till uppluckring då ledande politiker indikerat en acceptans för dialog med kombattanter på lokal nivå.⁵⁹ På presskonferensen efter G5 Sahel-mötet i N'Djamena svarade Macron till exempel på en fråga om lokala förhandlingar med jihadisterna i Djibo i Burkina Faso att en dialog under ledning av politiska krafter och civilsamhället är möjlig med avhoppare men inte med ledare, i det här fallet med Amadou Kouffa.⁶⁰ Barkhanerapporten skiljer även den mellan terroristledare med en internationell agenda och medlemmar som är lättare att återintegrera i samhället.⁶¹ Detta har tolkats som ett exempel av en gradvis justering eller uppluckring av den franska linjen mot förhandling.⁶² Men motståndet mot förhandlingar på regeringsnivå med jihadistledarna kvarstår. Medan de styrande i Bamako ser Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa som potentiella samtalsparter, delvis pga. deras nationalitet, utesluter Frankrike helt samtal med ledarna som man ser som ett internationellt hot som måste neutraliseras.⁶³ Frankrikes

motstånd mot dialog är en anledning till att inga officiella steg mot förhandling tagits. Även bortsett från den franska positionen står dock en framtida förhandling inför en rad utmaningar som har att göra med vad en förhandling med JNIMs ledare faktiskt skulle komma att handla om.

ÄR JNIM EN MÖJLIG FÖRHANDLINGSPART?

Diskussionen om förhandling och försöken till dialog i Mali har kretsat kring JNIM-ledarna Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa. Det har delvis att göra med att båda är malier – liksom stora delar av övriga ledarskiktet i JNIM. Iyad ag Ghali är också välkänd i politiska kretsar i Bamako på grund av sin bakgrund som rebelledare och medlare. Tidigare regeringar i Mali liksom regeringarna i Niger och Burkina Faso har flera gånger uttryckt att det är uteslutet att förhandla med utländska jihadistledare. Förhandlingar med den andra stora jihadistiska gruppen i Mali, IS-anknutna ISGS (*Islamiska staten i Storsahara*), är än så länge inte aktuella. Med Iyad ag Ghali som ledare och Amadou Kouffa som ledare av undergruppen Katiba Macina – som har en dominant ställning i centrala Mali – har JNIM en stark lokal förankring framförallt i norra och i centrala Mali.

Av de jihadistiska grupperna som är aktiva i centrala Sahel ser externa bedömare även JNIM som den grupp med vilken förhandling är mest sannolikt.⁶⁴ Utöver ett huvudsakligen maliskt ledarskap och medlemskap och en stark lokal förankring anses JNIM ha ett mer uttalat politiskt projekt och ett mer ”kontrollerat” och disciplinerat tillvägagångsätt i jämförelse med ISGS mer brutala metoder och kompromisslösa syn på jihad.⁶⁵ En bidragande faktor kan även vara att JNIM har riktat in sig mer på militära mål och på statsrepresentanter medan ISGS har ökat attacker på civila (som t.ex. flertaliga attacker på bybor i Niger).⁶⁶ Civila drabbas dock fortsatt av JNIM:s våldsanvändning i form av kidnappningar, hämndaktioner med avrättningar, placering av byar under embargo och förstörelse av jordbruksfält.

59 “Sahel: en France, les députés n’écartent plus des discussions avec les groupes terroristes”, *Radio France Internationale* (RFI) 15 april 2021, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210415-sahel-en-france-les-d%C3%A9put%C3%A9s-n-%C3%A9cartent-plus-des-discussions-avec-les-groupes-terroristes>. [hämtad 2021-08-11].

60 Conférence de presse à l’issue du Sommet du G5 Sahel, Le Palais de l’Élysée, 16 februari 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=kmwQ5HntI0Q> [46:00- 47:00] [hämtad 2021- 08-24].

61 La commission de la défense nationale et des forces armées 2021, s.118.

62 *Radio France Internationale* (RFI) 15 april 2021.

63 “La France mène la guerre contre Iyad Ag Ghali, dit Macron”, *Reuters* 23 december 2017, <https://www.reuters.com/article/mali-france-ghali-idFRKB-N1EH0JN-OFRT> [hämtad 2021- 11-22].

64 Se till exempel Jacob Zenn, “Negotiating With Jihadists in the Sahel and Nigeria”, *Lawfare*, 14 juni 2020, <https://www.lawfareblog.com/negotiating-jihadists-sahel-and-nigeria> [hämtad 2021-08-24].

65 Zenn 2020.

66 Anouar Boukhars, “The Logic of Violence in Africa’s Extremist Insurgencies”, *Perspectives on Terrorism*, 14:5 (2020).

Den kanske viktigaste faktorn är att JNIM redan har visat intresse för och deltagit i olika typer av förhandlingar. ISGS, å sin sida, har i linje med sitt mer hårdföra program (som reflekterar IS "förbud" mot förhandling) flera gånger kritiserat JNIM för att de förhandlar med "apostater" (avfallingar).⁶⁷ Efter den första officiella öppningen för förhandling (av IBK i februari 2020) svarade till exempel JNIM via sina mediekanalet att de skulle vara redo att förhandla med den maliska regeringen om "okupationsmakten" Frankrike och de andra internationella insatserna som Minusma, FN:s stabiliseringsinsats i Mali, lämnar landet.⁶⁸

JNIM var också part i förhandlingar om gisslan som resulterade i frigivningar i oktober 2020 och i oktober 2021, vilket visar på att det finns etablerade kommunikationskanaler. Till sist har JNIM redan deltagit i förhandling på lokal nivå som har utmynnat i tillfälliga vapenstillestånd. Ett av de mest uppmärksammade avtalen är det som slöts i mars 2021 i *Cercle de Niono* (Ségou, Mali) mellan dozo (en milisgrupp) och jihadister från Katiba Macina. Avtalet slöts efter det att Katiba Macina påtvingat ett nio månader långt embargo på byn Farabougou vilket gjorde att byn var helt isolerad från omgivningen. Medlingen leddes av HCIM.⁶⁹ Övergångsregeringen via Ministeriet för försoning gav HCIM uppdraget att medla mellan miliserna och jihadisterna.⁷⁰ Vapenstilleståndet reglerade relationen mellan Katiba Macina, milisgruppen och lokalbefolkningen och berörde frågor som skatteindrivning i områden under jihadisternas kontroll samt reglering av naturresurser.⁷¹ HCIM uttryckte en önskan att fortsätta

medlingsförsök i hela Mali efter att ha upparbetat förtroende med de olika parterna.⁷² Sedan det slöts har dock vapenstilleståndet flera gånger brutits.⁷³

Avtalet i Niono är i och med inblandningen av HCIM och Ministeriet för försoning ett av det mest formella lokala avtal som slutits med jihadisterna. Under konfliktens gång har dock ett flertal lokala avtal förhandlats fram med jihadisterna särskilt i centrala Mali där JNIM genom Katiba Macina har rotat sig lokalt och styr med en blandning av hot om våld och tillhandhållandet av samhällsservice, t.ex. säkerhet och rättsskipning. I dessa områden är det oundvikligt att förhandling sker i vardagen, när lokalbefolkningen försöker hitta ett sätt att samexistera med jihadistgrupperna.

I vissa fall har borgmästare och andra lokala ledare försökt förhandla med jihadister för att skydda sin kommun eller by.⁷⁴ I andra fall har avtal om vapenstillestånd (och fredsavtal) förhandlats fram mellan miliser och jihadistgrupper och lokalbefolkningen. Avtalen har dock visat sig vara bräckliga. När avtalen bryts har det ofta lett till en eskalering av våldet.⁷⁵ Samtidigt som acceptans för lokala förhandlingar inom JNIM kan ses som ett tecken på att förhandlingar på nationell nivå inte är otänkbara är det svårt att jämföra de två nivåerna. JNIM har dragit strategisk nytta av lokala förhandlingar, till exempel för att kunna använda lokala marknader, återhämta sig och hälsa på familj och släktingar.⁷⁶ De lokala avtalen har även varit ett sätt för JNIM att bygga legitimitet och tilltro genom att agera som en "governance actor".⁷⁷ I centrala Mali har

67 Lina Rifaat, *The Schism of Jihadism in the Sahel: How al-Qaeda and the Islamic State are Battling for Legitimacy in the Sahelian Context*, The Middle East Institute, (oktober 2021), s. 31; Caleb Weiss, "Analysis: Islamic State confirms Sahelian leader's death, criticizes Al Qaeda", *FDD Long War Journal* 18 oktober 2021, <https://www.longwarjournal.org/archives/2021/10/analysis-islamic-state-confirms-sahelian-leaders-death-criticizes-al-Qaida.php> [hämtad 2021-11-01].

68 "Sahel : le djihadiste Iyad Ag Ghali prêt à négocier, mais sous condition", *Le Point Afrique* 10 mars 2020, https://www.lepoint.fr/afrique/sahel-le-djihadiste-iyad-ag-ghali-pret-a-negocier-mais-sous-condition-10-03-2020-2366429_3826.php [hämtad 2021-08-24].

69 HCIM är en paraplyorganisation för Muslimska samfund som skapades av staten 2002 med målet att skapa ett formellt ramverk för Muslimska samfund, med uppdraget att bl.a. bevara den muslimska gemenskapen, koordinera de Muslimska samfundens aktiviteter och agera kontaktyta mellan muslimska samfund och myndigheter (*pouvoirs publics*). Boubacar Haidara, "L'usage politique de l'islam au Mali", *Mande Studies* 22 (2020), s. 152.

70 Boubacar Haidara & Sékou Amadou Traoré 2021; David Baché, "Dans les coulisses de l'accord de Niono au Mali (1/4)", *Radio France Internationale* (RFI) 12 april 2021, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/reportage-afrique/20210411-dans-les-coulisses-de-l-accord-de-niono-au-mali-1-4>. [hämtad 2021-10-20].

71 Boubacar Ba & Beatriz de León Cobo, "Centre du Mali : l'accord de Niono, d'un espoir de paix durable à la résurgence du conflit", Policy Brief, IPI UFV, (1 september 2021).

72 Stéphanie Hartmann, "Au Mali, le HCIM plaide pour la paix avec les jihadistes", *Africa radio* 19 april 2021, <https://www.africaradio.com/news/au-mali-le-hcim-plaide-pour-la-paix-avec-les-jihadistes-185401>, [hämtad 2021-11-05].

73 Ba & de León Cobo 2021.

74 Intervju med Boubacar Ba, "Les accords se multiplient entre les Djihadistes peuls et les autres ethnies", *Mondafrique* 29 april 2021, <https://mondafrique.com/les-accords-entre-les-peuls-et-les-djihadistes-pourraient-embraser-le-mali/> [hämtad 2021-09-24].

75 Héni Nsaibia & Jules Duhamel, "Sahel 2021: Communal wars, broken ceasefires, and shifting frontlines", ACLED 17 juni 2021, <https://acleddata.com/2021/06/17/sahel-2021-communal-wars-broken-cessfires-and-shifting-frontlines/> [hämtad 2021-13-09].

76 Andrew Lebovich intervjuad i Constantin Gouvy, "Burkina Faso's Gamble on Negotiating with Jihadists Could Backfire", *World Politics Review* 3 augusti 2021, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29853/a-risky-attempt-to-resolve-the-burkina-faso-conflict> [hämtad 2021-08-23].

77 Nsaibia & Duhamel 2021.

Katiba Macina tillsammans med lokala ledare själva tagit initiativ till medling mellan befolkningsgrupperna fulani och dogon i ett försök att befästa territoriellt inflytande och folkligt stöd.⁷⁸ En (freds)förhandling på nationell nivå skulle ställa JNIM inför en ny utmaning och skulle kräva en betydande samordning av de olika grupperna som tillsammans utgör JNIM.

Ett hinder för förhandling – inte minst för internationella aktörers acceptans för förhandlingar – är det faktum att JNIM är terrorstäplat vilket försvårar tredjepartsmedling. Utöver terrorstämpling innebär JNIMs transnationella kopplingar genom förbindelsen till al-Qaida ett ytterligare hinder. Forskning om fredsförhandling i konflikter som involverar islamistiska väpnade grupper har till exempel identifierat transnationella kopplingar och ideologier som försvärande faktorer.⁷⁹ I sådana konflikter finns det på statens sida en hög smärtgräns för nationella och internationella militära utgifter samtidigt som den väpnade gruppen har tillgång till ett stödjande materiellt och ideologiskt nätverk som sträcker sig över nationsgränser.⁸⁰ Detta gör det svårare att bedöma styrkeförhållanden på båda sidorna av konflikten. Det kan i sin tur innebära en hög tröskel för förhandling, som ytterligare förstärks av att grupper som är del av den transnationella jihadistiska rörelsen ofta har målsättningar som utmanar nationalstaten och det liberala demokratiska systemet.⁸¹ Trots att JNIM är allierad med al-Qaida och att deras diskurser innehåller tankefigurer från den transnationella jihadrörelsen, menar de flesta bedömare som följer gruppen nära att JNIM har ett politiskt projekt, som är fokuserat på Mali och lokala och nationella frågor som till exempel appliceringen av sharia i hela (eller i delar av) Mali.⁸² Samtidigt är det här svårt att bedöma då JNIM, utöver kravet att Frankrike och Minusma lämnar

Mali innan de sätter sig vid förhandlingsbordet, inte uttalat sig om vilka krav de skulle ställa i en förhandling.

VAD SKULLE EN FÖRHANDLING HANDLA OM?

Diskussionen på nationell nivå i Mali har huvudsakligen handlat om huruvida man bör inleda en förhandling med JNIM-ledarna eller inte. Mindre har sagts om hur det skulle gå till och om vad som kan komma att vara uppe för diskussion. I debatten i Mali menar vissa att man måste sätta sig ner och prata för att veta vad den andra sidan vill, medan andra anser att jihadisternas religiösa och politiska krav är oförenliga med ett demokratiskt och sekulärt statskick, vilket gör det meningslöst att ens försöka förhandla.⁸³ Givet jihadisternas religiöst färgade målsättningar, skulle en förhandling sannolikt till stor del handla om religionens roll i samhället och i relation till staten. I de kortvariga förhandlingarna tidigt i konflikten 2013 krävde Iyad ag Ghali till exempel autonomi för norra Mali (Azawad), att konstitutionen slår fast att Mali är en muslimsk stat samt implementering av sharia i norra delarna av landet.⁸⁴ Två år senare var *laïcité* – statens religiösa neutralitet – en av regeringens röda linjer tillsammans med nationens territoriella sammanhållning i förhandlingarna inför 2015 års fredsavtal.⁸⁵ När IBK annonserade att regeringen skulle försöka etablera en dialog med jihadisterna i februari 2020 försäkrade han att vissa frågor inte skulle vara förhandlingsbara, till exempel kvinnors rättigheter och Malis territoriella sammanhållning, och att man inte skulle acceptera implementeringen av sharia.⁸⁶ Det sekulära statskicket (som är en del av Malis konstitution) återkommer också i formuleringen av den första rekommendationen om förhandling som gjordes under 2017 års nationella konferens. I den står det att förhandlingarna med

78 Boubacar Ba & Signe Marie Colde-Ravnkilde, "When jihadists broker peace: Natural resource conflicts as weapons of war in Mali's protracted crisis", DIIS Policy Brief. (januari 2021).

79 Desirée Nilsson & Isak Svensson, "Resisting Resolution: Islamist Claims and Negotiations in Intrastate Armed Conflicts", *International Negotiation* 25:3 (2020); Mimmi Söderberg Kovacs, "Negotiating Sacred Grounds? Resolving Islamist Armed Conflicts", *International Negotiation*, 25:3 (2020).

80 Nilsson & Svensson 2020.

81 Nilsson & Svensson 2020; Söderberg Kovacs 2020.

82 Se till exempel Bouhleh 2020, s.77; Zenn 2020.

83 Viviane Forson, "Discuter avec les djihadistes est une sorte de fuite en avant", *Le Point Afrique* 31 augusti 2021, https://www.lepoint.fr/afrique/discuter-avec-les-djihadistes-est-une-sort-de-fuite-en-avant-31-08-2021-2440938_3826.php [hämtad 2021-09-24].

84 Roetman, Migeon & Dudouet 2019, s.26.

85 Bouhleh 2020, s.34.

86 "Le Mali promet des «lignes rouges» dans les négociations avec les jihadistes", *France 24* 26 februari 2020, <https://www.france24.com/fr/20200226-le-mali-promet-des-lignes-rouges-dans-les-n%C3%A9gociations-avec-les-jihadistes> [hämtad 2021-24-09].

jihadistledarna bör ske inom ramen för en sekulär stat.⁸⁷

Utrymmet för kompromisser ter sig således begränsat, om ingen av parterna justerar sin syn på staten. En eventuell förhandling riskerar att dra en redan pågående debatt om relationen mellan islam och politik i Mali till sin spets. Sedan 1990-talet har islam tagit en allt större plats i det maliska samhället och har därmed ”utmanat den sekulära nationalstatspolitiken”.⁸⁸ Det här är delvis en konsekvens av statens svaghet och en kontinuerlig rad av socio-politiska kriser vilket har gjort att religiösa (islamistiska) aktörer har fått ett ökande politiskt inflytande.⁸⁹ Religiösa rörelser har till exempel argumenterat för en form av sekulärt styre som är mer anpassat till maliska förhållanden.⁹⁰ Den salafistiska imamen Mahmoud Dicko, ordförande för HCIM mellan 2008 och 2019, har spelat en viktig roll i det här. Dicko var en ledande person i mobiliseringen mot en reform av familjerätten som sågs som ett hot mot islamistiska och traditionella värderingar och sedvänjor. Dicko har redan försökt agera medlare vid flera tillfällen och anses vara en möjlig nyckelperson i förhandlingar, i egenskap av någon som jihadisterna skulle lyssna på. Samtidigt ser de som värnar den sekulära staten hans konservativa religiösa hållning som ett potentiellt hot.

Thurston menar att det främst är den urbana frankofona politiska och intellektuella eliten som värnar sekularismen.⁹¹ På landsbygden spelar islam redan en viktig roll i vardagen, t.ex. som källa för juridiska beslut inom markfrågor, arv och familjerätt osv.⁹² Det betyder inte att man skulle acceptera en hårdför tolkning av sharia. I flera fall där jihadisterna har försökt styra lokalt har de behövt anpassa implementeringen av sharia till lokalsamhället och till lokala politiska strukturer för att kunna styra mer effektivt och med en större folklig acceptans.⁹³ Lokalbefolkningen har till exempel motsatt sig begränsningar av kvinnors rörelsefrihet speciellt med tanke på att kvinnors arbete (t.ex. jordbruksarbete,

småskalig handel) i många områden spelar en viktig roll för familjeförsörjningen.⁹⁴ Det finns också en risk med ett ensidigt fokus på religiösa frågor inte minst eftersom många kombattanter anslutit sig till jihadistgrupperna pga. missnöje som tex en ojämlig tillgång till naturresurser snarare än en ideologisk övertygelse.⁹⁵

SLUTSATS

I Mali har synen på dialog med jihadisterna förändrats under konflikternas gång. I konflikternas tidiga skede fanns det en samsyn mellan Frankrike och Mali att jihadistgrupperna (med både internationellt och maliskt medlemskap) skulle bekämpas militärt. I och med att säkerhetsläget har fortsatt försämrats och det jihadistiska våldet har spridit sig geografiskt – till centrala Mali och nu även hotar södra Mali – har det folkliga och politiska stödet för att försöka lösa konflikten genom dialog stärkts. Den maliska opinionen är dock långt ifrån enad i fråga om lämpligheten att försöka förhandla med jihadisterna. En viktig faktor för de som förespråkar förhandling är att jihadiströrelsen trots ett fortsatt internationellt medlemskap och transnationella kopplingar alltmer tagit konturerna av ett nationellt fenomen med malier i ledande ställningar och ett huvudsakligen maliskt medlemskap. Dessutom sker redan förhandlingar på lokal nivå, i syfte att uppnå vapenstillestånd och bryta isolering i jihadistiskt kontrollerade områden. Den officiella vändningen i dialogfrågan möjliggjordes till stor del av att förhandling med maliska jihadistledare var en återkommande rekommendation under de nationella konferenserna 2017 och 2019, vilket har gjort det möjligt för det styrande i Bamako att hänvisa till ’folkets vilja’ för att rättfärdiga en dialog. Sedan den officiella öppningen för dialog med Iyad ag Ghali och Amadou Kouffa har dock få konkreta steg tagits mot en fredsförhandling. En eventuell förhandling mellan regeringen och JNIM

87 République du Mali 2017, s.62.

88 Dorothea E. Schulz, *Political Legitimacy in Postcolonial Mali*. (Rochester: James Currey, 2021) s.160.

89 Boubacar Haidara, ”L’usage politique de l’islam au Mali”, *Mande Studies* 22 (2020), s.163.

90 Schulz 2021, s.160.

91 Alexander Thurston, ”Negotiating Secularism in the Sahel”, i *The Oxford Handbook of the African Sahel*, red. Leonard A. Villalon. (Oxford: Oxford University Press, 2021).

92 Bouhleh 2020, s.86.

93 Ferdaous Bouhleh & Yvan Guichaoua, ”Norms, non-combatants’ agency and restraint in jihadi violence in northern Mali”, *International Interactions* 47:5 (2021).

94 International Crisis Group (ICG) 2019, s.18

95 Tor A Benjaminsen & Boubacar Ba, ”Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation”, *The Journal of Peasant Studies*, 46:1 (2019).

står fortsatt inför en rad utmaningar: främst Frankrikes motstånd, den politiska instabiliteten i Bamako och svårigheten att definiera ramarna för en sådan förhandling.

Frankrikes motstånd mot en dialog med ag Ghali och Kouffa gör det svårt för de styrande i Bamako att inleda sådana samtal eftersom Mali är fortsatt beroende av det franska militära stödet för att hålla jihadistgrupperna i schack. Bamako har försökt att intyga att en dialog inte skulle utesluta ett fortsatt militärt tryck mot jihadisterna men för Paris är samtal med jihadsistledarna uteslutna. Det återstår fortfarande att hur det fortsatta militära stödet kommer att se ut i och med beslutet i juni 2021 att dra tillbaka kontraterrorinsatsen Operation Barkhane för att bygga upp en ny form av militärnärvaro. Även om öppningen för en dialog har legat fast under tre regeringar

(en demokratisk vald regering och två övergångsregeringar) har den politiska instabiliteten i Bamako troligtvis också försvårat ett mer kontinuerligt arbete för att undersöka formerna för och även skapa förutsättningar för en dialog. Utmaningarna att få till stånd en formell nationell förhandling med meningsfullt sakinnehåll är stora då regeringen och jihadisterna står långt ifrån varandra i synen på staten och på hur det maliska samhället bör se ut. En väg framåt skulle kunna vara att etablera en så bred dialog som möjligt som ger utrymme för att även adressera de missförhållanden främst på landsbygden som indirekt har stärkt jihadistgrupperna och som därmed har gjort att det som först framstod som ett externt hot från internationella terroristgrupper numera allt oftare beskrivs som lokala - om än jihadistiskt inspirerade - uppror.⁹⁶ ■

Gabriella Körling är fil. dr i kulturanthropologi och forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik.

96 Mathieu Pellerin, *Armed Violence in the Sahara. Are We Moving from Jihadism to Insurgency?*, Etudes de l'Ifri, november 2019.